

Bruselj, 8. marec 2023
(OR. en)

7022/23

ECOFIN 206
UEM 56

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	8. marec 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2023) 141 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE SVETU Smernice za fiskalno politiko za leto 2024

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2023) 141 final.

Priloga: COM(2023) 141 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.3.2023
COM(2023) 141 final

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Smernice za fiskalno politiko za leto 2024

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Smernice za fiskalno politiko za leto 2024

1. Uvod

Evropsko gospodarstvo je v leto 2023 vstopilo v boljšem stanju, kot so projekcije kazale jeseni. Evropska referenčna cena plina je padla pod ravni, ki so prevladovala pred rusko invazijo na Ukrajino, k čemur sta pripomogla omejitve povpraševanja in nadaljnja diverzifikacija oskrbe. Tudi trgi dela še naprej beležijo dobre rezultate, saj je stopnja brezposelnosti v EU decembra 2022 ostala na najnižji ravni doslej. Stopnja inflacije se znižuje že tri mesece, kar nakazuje, da je dosegla vrh, vendar temeljni inflacijski pritiski ostajajo visoki, tveganja pa so usmerjena navzgor. Tudi gospodarsko razpoloženje se še naprej izboljšuje, kar kaže, da bi se lahko gospodarska aktivnost EU v prvem četrtletju leta 2023 izognila krčenju in za las ušla prej pričakovani recesiji.

Hkrati se evropsko gospodarstvo še naprej sooča z ovirami in visoko stopnjo negotovosti. Inflacijski pritiski so še vedno prisotni, zato naj bi se nadaljevala restriktivna denarna politika, ki zavira povpraševanje. Zato se pričakuje, da bo rast v letu 2023 ostala umirjena, čeprav so bili v zimski napovedi Komisije 2023 obeti za rast za letošnje leto popravljene navzgor. V trenutnih geopolitičnih razmerah ostaja negotovost visoka.

V obdobju 2023–2024 bi si morale fiskalne politike prizadevati za zagotavljanje srednjeročne vzdržnosti dolga in trajnostno povečanje potencialne rasti. Fiskalni ukrepi so ublažili vpliv energetske krize na podjetja in potrošnike. Vendar so široko zasnovane fiskalne spodbude za skupno povpraševanje neupravičene, dragi podporni ukrepi pa se ne morejo nadaljevati v nedogled: zdaj se je treba osredotočiti na krepitev vzdržnosti javnih financ z njihovo postopno konsolidacijo in po potrebi na ciljno usmerjene fiskalne ukrepe za podporo ranljivim gospodinjstvom in podjetjem, ki so jih prizadele visoke cene energije. Preudarna fiskalna politika bo pomagala zagotoviti stabilnost evropskega gospodarstva in olajšala učinkovito transmisijo denarne politike v razmerah visoke inflacije, hkrati pa bo povečala potencialno rast.

To sporočilo zagotavlja smernice državam članicam o vodenju in usklajevanju njihovih fiskalnih politik ob upoštevanju izzivov za javne finance in gospodarstvo ter razprav o prihodnjem okviru ekonomskega upravljanja. V sporočilu Komisije z dne 9. novembra 2022 o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU (v nadaljnjem besedilu: reformne usmeritve) je navedeno, da bo Komisija državam članicam v prvem četrtletju leta 2023 zagotovila fiskalne smernice za leto 2024⁽¹⁾. Fiskalni okvir EU je trenutno v prehodni fazi. Februarja 2020 se je začel pregled ekonomskega upravljanja, v katerem so bila identificirana področja okvira, ki jih je treba izboljšati. Poleg tega zgolj vrnitev k izvajanju pravil obstoječega pravnega okvira ne bi upoštevala nove realnosti po pandemiji. Ker novi

⁽¹⁾ [Sporočilo Evropske komisije o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU](#), COM(2022) 583 final z dne 9. novembra 2022.

pravni okvir, ki bo temelji na rezultatih tekočega pregleda ekonomskega upravljanja, še ni vzpostavljen, se še naprej uporablja sedanji pravni okvir. Hkrati bi se lahko nekateri elementi reformnih usmeritev Komisije vključili v cikel fiskalnega nadzora, ki se bo začel spomladi 2023, da se omogoči učinkovit prehod na delovanje prihodnjega sklopa fiskalnih pravil EU in upoštevajo trenutni izzivi. Kot je navedeno v sporočilu Komisije z dne 9. novembra 2022, smernice odražajo gospodarske razmere in posebne razmere v vsaki državi članici ter tiste elemente reformnih usmeritev Komisije, ki so skladni z duhom obstoječega pravnega okvira. Ključno bo čim prej doseči dogovor o prihodnjem okviru ekonomskega upravljanja, da se vzpostavi sklop fiskalnih pravil EU, ki bo v celoti upošteval novo realnost po pandemiji.

Smernice naj bi bile državam članicam v pomoč pri pripravi njihovih programov stabilnosti in konvergenčnih programov. Spomladi jim bodo sledila specifična priporočila za države glede javnih financ (v nadaljnjem besedilu: CSR) za leto 2024, ki bodo tudi podlaga za pripravo in oceno osnutkov proračunskih načrtov v jeseni.

Preostanek sporočila je sestavljen iz šestih oddelkov. V oddelku 2 so opisani gospodarski obeti za letošnje in prihodnje leto na podlagi zimske napovedi Komisije 2023. V oddelku 3 je povzeto stanje pregleda ekonomskega upravljanja, ki trenutno poteka. V oddelku 4 je obravnavan odziv fiskalne politike na energetske krize. V oddelku 5 so obravnavane posledice deaktivacije splošne odstopne klavzule za fiskalne smernice v letu 2024. V oddelku 6 je obravnavan začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem. V oddelku 7 so načrtani naslednji koraki.

2. Gospodarske razmere in obeti

Komisija je v zimski napovedi 2023 povišala obete za rast za leto 2023. Energetska kriza in posledično poslabšanje pogojev menjave sta vplivala na proizvodnjo in zmanjšala kupno moč gospodinjstev, kar je negativno vplivalo na zaupanje v gospodarstvo. Vendar so gospodinjstva in podjetja pokazala izjemno odpornost in videti je, da je inflacija že dosegla najvišjo raven, kar naj bi omogočilo ponovno okrepitev rasti spomladi. Pričakuje se, da bodo trgi dela kljub zahtevnim razmeram ostali močni, čeprav inflacija še naprej presega rast plač, kar slabi potrošnjo. Odhodki v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter izvajanja programov kohezijske politike naj bi se še naprej povečevali ter podpirali javne naložbe. Po široki stagnaciji v zadnjem četrtletju leta 2022 naj bi realna rast BDP v EU v letu 2023 znašala 0,8 %, inflacija pa 6,4 %. V letu 2024 naj bi rast BDP v EU dosegla 1,6 %, inflacija pa naj bi se umirila na 2,8 %. Kombinacija počasne gospodarske rasti in visoke inflacije v kratkoročnem obdobju zahteva trdno usklajevanje fiskalne politike v EU in euroobmočju na podlagi jasnih smernic, ki se jih da pregledno spremljati. To bo tudi pomagalo zagotoviti dosledno kombinacijo politik.

Negotovost glede evropskih gospodarskih obetov ostaja velika, čeprav so tveganja za rast večinoma uravnovežena. Tveganja za uresničitev obetov za rast niso več usmerjena navzdol. Domače povpraševanje bi lahko pozitivno presenetilo, zlasti če bi se nedavna znižanja veleprodajnih cen plina močneje prenesla na potrošnike, in čeprav je tveganje pomanjkanja plina še vedno veliko, se zdi manj resno kot prej. Kljub temu bi se lahko prilagajanje na okolje visokih obrestnih mer izkazalo za težavno, negotovost pa ob

nadaljevanju vojne Rusije proti Ukrajini ostaja visoka. Navzgor usmerjena tveganja za inflacijo ostajajo v veliki meri povezana z dogajanjem na energetskih trgih, zato moramo biti še naprej pozorni na prihodnji razvoj cen energije. Zlasti v letu 2024 prevladujejo navzgor usmerjena tveganja za inflacijo, saj bi se lahko rast plač za daljši čas ustalila pri nadpovprečnih stopnjah.

Srednjeročni izzivi, s katerimi se sooča evropsko gospodarstvo, se niso zmanjšali. Gospodarski izzivi, ki so bili prisotni že pred pandemijo, vključno s potrebo po okrepitvi potencialne rasti, pospešitvi dvojnega prehoda na pravičen način in izboljšanju odpornosti, bodo skupaj z demografskim razvojem srednjeročno povečali povpraševanje po javnih finančnih. Ti izzivi kažejo na pomen socialne kohezije in odpornosti, ki sta cilj evropskega stebra socialnih pravic. V tem okviru bi si morale fiskalne politike prizadevati za ohranjanje vzdržnosti dolga ter trajnostno in vključujoče povečanje potenciala rasti, kar bi olajšalo tudi nalogo denarne politike. Ohranjanje visoke ravni javnih naložb ob hkratnem vzdržnem zmanjševanju deleža javnega dolga v BDP krepi potrebo po prednostnem razvrščanju odhodkov in oblikovanju fiskalnih blažilnikov. Z dolgoročnejšega vidika so zadnje desetletje zaznamovali hudi šoki, zlasti gospodarska in finančna kriza, kriza zaradi COVID-19, invazija Rusije na Ukrajino ter posledična energetska kriza in skokovita rast inflacije. Ta negotovost pomeni, da mora fiskalna politika tudi v prihodnje ostati prilagodljiva.

3. Stanje pregleda ekonomskega upravljanja

Novembra 2022 je Komisija po obsežnih posvetovanjih objavila usmeritve za reformo okvira ekonomskega upravljanja. Reformne usmeritve temeljijo na izkušnjah Komisije z izvajanjem okvira in analizi tega izvajanja pred pandemijo ter na spoznanjih, pridobljenih pri odzivanju EU na pandemijo. Upoštevajo tudi izid javnega posvetovanja, ki se je ponovno začelo oktobra 2021 in je zajelo številne deležnike, med drugim države članice, druge institucije EU, socialne partnerje, državljane in akademske kroge. Namen predlaganega revidiranega okvira je okrepiti vzdržnost dolga in zmanjšati visoke deleže javnega dolga ob hkratnem spodbujanju trajnostne in vključujoče rasti v vseh državah članicah. Ključni cilji predloga so izboljšanje nacionalne odgovornosti, poenostavitev okvira in premik k bolj srednjeročni usmeritvi v povezavi z odločnejšim in bolj doslednim izvrševanjem. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti, ki vključujejo fiskalne, reformne in naložbene cilje, so temelj revidiranega okvira. To bo državam članicam dalo več manevrskega prostora pri določanju njihovih fiskalnih prilagoditvenih poti znotraj skupnega okvira EU, kar bi spremljalo okrepljeno izvrševanje.

Razprave o revidiranem fiskalnem okviru napredujejo. Razprava o fiskalnih elementih predloga je potekala v Ekonomsko-finančnem odboru ter na ministrski ravni v Svetu ECOFIN, o vprašanjih, ki so specifična za euroobmočje, pa v Euroskupini. Komisija je o usmeritvah razpravljala tudi z Evropskim parlamentom, Evropskim ekonomsko-socialnim odborom, Evropskim odborom regij in drugimi deležniki. Izmenjave so bile osredotočene na različna vprašanja, med drugim na: razlikovanje med fiskalnimi zahtevami za različne države članice na podlagi ocene njihovih izzivov v zvezi z dolgom (z uporabo Komisijine analize vzdržnosti dolga); večjo osredotočenost na srednje- do dolgoročno obdobje, tako da se države

članice zavežejo, da bodo izvedle njim prilagojene srednjeročne fiskalno-strukturne načrte, ki bodo pripravljeni na podlagi smernic Komisije; ocenjevanje in spremljanje teh načrtov; potrebo po ohranitvi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na primanjkljaju, ob hkratni okrepitvi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na dolgu; uporabo učinkovitih instrumentov spremljanja in izvrševanja, vključno z zbirnim računom, manjšimi, a verodostojnejšimi finančnimi sankcijami in sankcijami v zvezi z ugledom; vlogo neodvisnih fiskalnih institucij ter vlogo naložb in reform pri podaljševanju prilagoditvenih poti in novo orodje za izvrševanje teh zavez.

Stališča glede več ključnih vprašanj se zbližujejo, medtem ko je druga še treba razjasniti. Obstaja soglasje, da bi morali referenčni vrednosti 3 % in 60 % BDP iz Protokola št. 12 k Pogodbama ostati nespremenjeni. Stališča o naslednjih vprašanjih se zbližujejo: da je predlagani srednjeročni pristop ob ohranjanju letnega nadzora primeren za zagotovitev trajnega zmanjšanja visokih deležev dolga in da bodo srednjeročni fiskalni strukturni načrti, ki jih pripravijo države članice, temelj revidiranega okvira; da so potrebne večje spodbude za naložbe in reforme, ki odražajo pridobljena spoznanja glede vpliva svetovne finančne krize na naložbe, ter da obstajajo znatne naložbene potrebe za zeleni in digitalni prehod; da je potrebno učinkoviteje izvrševati pravila, vključno z ohranitvijo finančnih sankcij, vendar je treba znižati njihove zneske, hkrati pa izboljšati njihov ugled; da bi obstoječa pravila glede začetka in zaključka postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na primanjkljaju, ostala nespremenjena, medtem ko bi bilo treba postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na dolgu, okrepiti; da je treba spoštovati ključna načela zagotavljanja nacionalne odgovornosti in enake obravnave ter da je treba fiskalne napore ustrezno diferencirati. Potrebne so nadaljnje razprave o operacionalizaciji teh načel.

Komisija namerava po zasedanju Sveta ECOFIN in Evropskega sveta, ki bo potekalo marca 2023, predstaviti zakonodajne predloge, katerih cilj bo doseči soglasje o ključnih elementih prihodnjega okvira ekonomskega upravljanja.

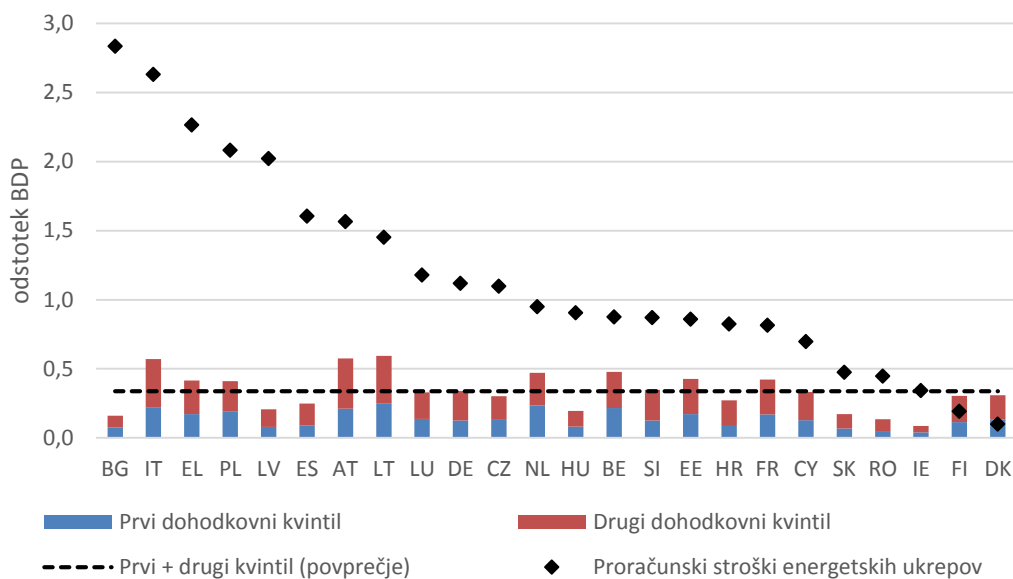
4. Odziv fiskalne politike na energetske krizo

Skokovit porast cen energije je države članice spodbudil k izvajanju ukrepov fiskalne politike, kar je pomenilo znatne stroške za javne finance. Ti ukrepi so ublažili socialne in gospodarske posledice nenadnih podražitev energentov, zlasti plina in električne energije, za gospodinjstva in podjetja. Glede na napoved Komisije iz jeseni 2022 so neto stroški teh ukrepov v letu 2022 znašali 1,2 % letnega BDP EU. Na podlagi jeseni razpoložljivih informacij naj bi se neto stroški energetskih ukrepov v letu 2023 znižali na 0,9 % BDP EU. Da bi se to doseglo, pa bi morale države članice skladno z načrti postopno odpraviti večino podpornih ukrepov. Nekatere države članice te ukrepe postopno odpravljajo, druge pa so od jeseni podaljšale nekatere obstoječe ukrepe ali sprejele nove. Podaljšanje obstoječih energetskih ukrepov do konca leta 2023 bi pomenilo znatno povečanje s tem povezanih proračunskih stroškov.

Obeti za cene energije so se izboljšali. Od januarja 2023 so evropske veleprodajne promptne cene plina ponovno padle precej pod ravni pred vojno, čeprav so še vedno več kot trikrat višje kot leta 2019. Ker je prenos z veleprodajnih cen plina in električne energije na

maloprodajne cene običajno počasnejši kot pri gorivih, nedavno znatno znižanje veleprodajnih cen plina in električne energije še ni vidno v maloprodajnih cenah. Domače povpraševanje bi bilo lahko večje od napovedanega, če bi se nedavno znižanje veleprodajnih cen plina bolj preneslo na maloprodajne cene. Hkrati so bile cene plina v letu 2023 izjemno nestanovitne in pred naslednjo zimo ni mogoče izključiti ponovnega preobrata v nedavnem pritisku na zniževanje cen.

Graf 1: proračunski stroški energetskih ukrepov so presegli povečanje porabe ranljivih gospodinjstev za energijo



Opomba: graf prikazuje ocenjeno povečanje porabe za energijo gospodinjstev z nižjimi dohodki (za ogrevanje stanovanj in goriva za prevoz) v primerjavi s skupnimi proračunskimi stroški energetskih ukrepov v letu 2022, brez prihodkov od davkov in dajatev na nepričakovane dobičke. Portugalska in Švedska sta izpuščeni zaradi omejene razpoložljivosti podatkov. Malta je izpuščena, ker energijska komponenta inflacije (merilo HICP) ne kaže povišanja cen.

Vir: službe Komisije

Zdaj bi se bilo treba osredotočiti na postopno odpravo nacionalnih javnofinančnih ukrepov, uvedenih za zaščito gospodinjstev in podjetij pred šokom zaradi cen energije. Države članice bi morale postopno odpraviti energetske podporne ukrepe ter pri tem začeti z najmanj ciljno usmerjenimi. Če bi bilo zaradi obnovljenih energetskih pritiskov potrebno podaljšati podporne ukrepe, bi morale države članice svoje ukrepe veliko bolj ciljno usmeriti kot v preteklosti, torej ne bi smele zagotavljati splošne podpore, ampak bi morale zaščititi le tiste, ki podporo potrebujejo, torej ranljiva gospodinjstva in podjetja. To bi omejilo javnofinančne stroške in hkrati, kar je prav tako pomembno, zagotovilo spodbude za omejitev porabe energije in povečanje energijske učinkovitosti. Leta 2022 je bilo več kot 70 % zneskov energetske podpore namenjenih ukrepom, ki niso bili dovolj ciljno usmerjeni v najranljivejša gospodinjstva in podjetja⁽²⁾. Poleg tega sta dve tretjini ukrepov izkrivili

⁽²⁾ Komisija za oceno kakovosti fiskalnih ukrepov, povezanih z energijo, uporablja naslednja merila: ukrepi morajo biti fiskalno vzdržni in ciljno usmerjeni v najranljivejše, ohranjati morajo cenovni signal (tj. spodbujati

cenovni signal ter morda zmanjšali spodbude za omejitev porabe energije in povečanje energijske učinkovitosti. Kljub temu se je na podlagi izkušenj, pridobljenih od začetnega hitrega odziva na nenadne podražitve energije, zasnova ukrepov sčasoma izboljšala.

Trajna rešitev za energetske krize je zmanjšanje odvisnosti od uvoženih fosilnih goriv. V zvezi s tem bi se morala prizadevanja osredotočiti na zagotavljanje pravočasnega izvajanja reform in naložb za povečanje energijske učinkovitosti, diverzifikacijo oskrbe z energijo in pospešitev razvoja obnovljivih virov energije, kot je predvideno v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost in ob dodatni okrepitvi v okviru REPowerEU⁽³⁾. Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora bo prispeval tudi k izboljšanju konkurenčnosti evropske neto ničelne predelovalne industrije in podpiral hiter prehod na podnebno nevtralnost, vključno s preoblikovanjem naših energetskih sistemov⁽⁴⁾.

5. Deaktivacija splošne odstopne klavzule: posledice za fiskalne smernice

Splošna odstopna klavzula Pakta za stabilnost in rast bo deaktivirana konec leta 2023.

V sporočilu Komisije o evropskem semestru 2022 iz maja 2022 je navedeno, da se bodo pogoji za deaktivacijo splošne odstopne klavzule šteli za izpolnjene od leta 2024 dalje^(5, 6). V letnem pregledu trajnostne rasti iz novembra 2022 je bila ta ocena potrjena in ugotovljeno, da je evropsko gospodarstvo izšlo iz obdobja resnega upada gospodarske aktivnosti⁽⁷⁾. Okrevalo je nad raven pred pandemijo in prestalo akutno fazo šoka zaradi cen energije, ki ga je povzročila agresija Rusije proti Ukrajini, čeprav je negotovost še vedno velika.

Ob deaktivaciji splošne odstopne klavzule z letom 2024 in potrebi po preudarnih fiskalnih politikah so potrebna ključna načela za usmerjanje držav članic pri pripravi njihovih programov stabilnosti in konvergenčnih programov. Obdobje, v katerem je veljala splošna odstopna klavzula, se zaključuje in ponovno se bodo začela izdajati državam članicam prilagojena specifična priporočila, oblikovana v kvantitativnem smislu, hkrati pa bodo pripravljene kvalitativne smernice za naložbe in energetske ukrepe, kar bo državam članicam zagotovilo potrebno jasnost. Hkrati se v obdobju do začetka delovanja novega fiskalnega okvira in glede na trenutne gospodarske razmere, za katere je značilna velika

zmanjšanje porabe energije ali izboljšati energijsko učinkovitost) in biti morajo zlahka izvedljivi v vseh državah članicah brez pretiranega upravnega bremena. Evropska komisija: [Sporočilo o osnutkih proračunskih načrtov za leto 2023: celovita ocena](#), COM(2022) 900 final z dne 22. novembra 2022.

⁽³⁾ Glej Uredbo (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost (UL L 63, 28.2.2023, str. 1).

⁽⁴⁾ Glej Sporočilo Komisije „[Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo](#)“, COM(2023) 62 final z dne 1. februarja 2023.

⁽⁵⁾ Evropska komisija „[Evropski semester 2022 – pomladanski sveženj](#)“, COM(2022) 600 final z dne 23. maja 2022.

⁽⁶⁾ Posebne določbe v fiskalnih pravilih EU omogočajo usklajen in urejen začasni odklon od običajnih zahtev za vse države članice v primeru splošne krize, ki je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti v euroobmočju ali EU kot celoti (glej člene 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) 1466/97 ter člena 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) 1467/97).

⁽⁷⁾ Evropska komisija (2022) „[Letni pregled trajnostne rasti 2023](#)“, COM(2022) 780 final z dne 22. novembra 2022.

negotovost, ne bi bilo primerno vrniti k matriki zahtev za prilagoditev, ki se je uporabljala v okviru preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast med letoma 2015 in 2020⁽⁸⁾.

Cikel fiskalnega nadzora bi odražal duh reformnih usmeritev Komisije. Ker razprava o reformi okvira ekonomskega upravljanja še poteka, se še naprej uporablja sedanji pravni okvir. Komisija ne predlaga prehoda na nov sistem fiskalnega nadzora v letu 2024. Hkrati pa bi se lahko nekateri elementi reformnih usmeritev Komisije vključili v cikel fiskalnega nadzora, ki se bo začel spomladi 2023, da se omogoči učinkovit prehod na delovanje prihodnjega sklopa fiskalnih pravil EU in upošteva realnost po pandemiji. V duhu reformnih usmeritev Komisije so države članice pozvane, da predložijo programe stabilnosti in konvergenčne programe, ki vključujejo njihove srednjeročne fiskalne in strukturne načrte. Poleg tega je Komisija pripravljena predlagati specifična priporočila za države glede javnih financ za leto 2024, vključno s kvantitativnimi zahtevami ter kvalitativnimi smernicami za naložbene in energetske ukrepe, ki bodo skladne z merili, predlaganimi v njenih reformnih usmeritvah, hkrati pa bodo ostale skladne z merili iz veljavne zakonodaje v okviru Pakta za stabilnost in rast. To bi bila podlaga za spremljanje fiskalnih rezultatov s strani Komisije na podlagi priporočil glede javnih financ, začeni z osnutki proračunskih načrtov držav članic euroobmočja za leto 2024, ki jih bo Komisija ocenila jeseni.

Države članice so pozvane, da v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih navedejo, kako bodo njihovi fiskalni načrti zagotovili spoštovanje referenčne vrednosti primanjkljaja v višini 3 % BDP ter verodostojno in nadaljnje zmanjševanje dolga ali srednjeročno ohranjanje preudarne ravni dolga. Države članice so pozvane, da v programih stabilnosti in konvergenčnih programih za leto 2023 določijo fiskalne cilje, ki izpolnjujejo merila za fiskalno prilagoditev, določena v reformnih usmeritvah Komisije. Natančneje, države članice z znatnimi ali zmernimi izzivi v zvezi z javnim dolgom so pozvane, naj določijo fiskalne cilje, ki bodo zagotovili verjetno in nadaljnje zmanjševanje dolga ali srednjeročno ohranjanje preudarne ravni dolga⁽⁹⁾. Poleg tega so vse države članice pozvane, da določijo fiskalne cilje, ki bodo zagotavljali, da primanjkljaj v obdobju, ki ga zajema program stabilnosti ali konvergenčni program, ne bo presegel 3 % BDP ali se znižal pod 3 % BDP, in ki bodo verodostojno zagotavljali, da bo primanjkljaj ob nespremenjenih politikah srednjeročno ostal pod 3 % BDP. Države članice so poleg tega pozvane, da v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih poročajo o načrtovanih energetskih podpornih ukrepih, vključno z njihovim proračunskim učinkom, njihovo postopno odpravo in temeljnimi predpostavkami o gibanju cen energije. Nazadnje so države članice pozvane, da v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih razpravljajo o tem, kako naj bi njihovi reformni in naložbeni načrti, vključno s tistimi iz načrtov za okrevanje in odpornost, prispevali k vzdržnosti javnih financ ter trajnostni in vključujoči rasti v skladu z merili iz reformnih usmeritev Komisije.

⁽⁸⁾ Glej okvir 1.6, str. 16, izdaje [priročnika o Paktu za stabilnost in rast](#) iz leta 2019 in sporočilo Evropske komisije „[Kako čim bolje izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast](#)“, COM(2015) 12 final z dne 13. januarja 2015.

⁽⁹⁾ Kot je navedeno v okviru 1 Sporočila Komisije o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja (glej opombo 1), Komisija predlaga, da se države članice razvrstijo na podlagi njihovih izzivov v zvezi z dolgom na podlagi okvira Komisije za analizo vzdržnosti dolga.

Komisija je pripravljena predlagati specifična priporočila za države glede javnih financ za leto 2024, ki bodo v skladu s cilji držav članic, če so ti cilji skladni z zagotavljanjem, da se delež javnega dolga zmanjšuje ali ostane na preudarni ravni in da proračunski primanjkljaj srednjeročno ostaja pod referenčno vrednostjo 3 % BDP. V skladu s srednjeročnim pristopom in poudarkom na nacionalni odgovornosti je Komisija pripravljena pri oblikovanju specifičnih priporočil za države glede javnih financ izhajati iz fiskalnih ciljev, določenih v programih stabilnosti in konvergenčnih programih držav članic. Države članice so zato pozvane, naj zagotovijo, da bodo fiskalni cilji v njihovih programih stabilnosti in konvergenčnih programih skladni z merili, predlaganimi v reformnih usmeritvah Komisije. Če fiskalni cilji države članice ne bi bili dovolj ambiciozni, bi Komisija predlagala specifično priporočilo za državo glede javnih financ, ki bi bilo v skladu z merili, predlaganimi v njenih reformnih usmeritvah, hkrati pa bi ostalo skladno z veljavno zakonodajo v okviru Pakta za stabilnost in rast. Na tej točki se bodo kvantitativne zahteve iz specifičnih priporočil za države osredotočile na leto 2024.

Predlogi Komisije za specifična priporočila za države glede javnih financ za leto 2024 bi bili kvantitativni in diferencirani glede na izzive držav članic v zvezi z javnim dolgom. Tako bo pozornost usmerjena v to, da bodo morale države članice z velikimi ali zmernimi izzivi v zvezi z javnim dolgom verodostojno in nadalje zmanjševati javni dolg. Natančneje, državam članicam z znatnimi ali zmernimi izzivi v zvezi z javnim dolgom (na podlagi Komisijine analize vzdržnosti dolga) bi bili priporočeni fiskalni cilji, ki bi zagotavljali verodostojno in nadaljnje zmanjševanje dolga ali srednjeročno ohranjanje preudarne ravni dolga, hkrati pa ostali skladni z veljavno zakonodajo v okviru Pakta za stabilnost in rast. Državam članicam z nizkimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi se priporočalo, naj ohranijo ali znižajo svoj primanjkljaj pod 3 % BDP v obdobju, ki ga zajema program stabilnosti ali konvergenčni program, in zagotovijo, da se primanjkljaj srednjeročno ohrani pod 3 % BDP ob nespremenjenih politikah.

Specifična priporočila za države glede javnih financ bi bila oblikovana na podlagi neto primarnih odhodkov, kot je predlagano v reformnih usmeritvah Komisije⁽¹⁰⁾. Premik proti temu kazalniku bo pomenil premik v poudarku v primerjavi z obdobjem, ko je veljala splošna odstopna klavzula in je bil fiskalni nadzor osredotočen na neto nacionalno financirane *tekoče* primarne odhodke in ohranjanje nacionalno financiranih naložb.

Komisija bo v svojih priporočilih glede javnih financ še naprej poudarjala javne naložbe, saj imajo bistveno vlogo. Vse države članice bi morale še naprej ščititi nacionalno financirane naložbe in zagotavljati učinkovito uporabo sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, zlasti v luči zelenega in digitalnega prehoda ter ciljev glede odpornosti. Zagotoviti bi bilo treba visoko kakovost javnih naložb, med drugim s temeljitim izvajanjem naložb, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Fiskalne politike bi morale podpirati dvojni prehod, da bi dosegli trajnostno in vključujočo rast. Fiskalna prilagoditev držav članic z znatnimi ali zmernimi izzivi v zvezi z javnim dolgom ne

⁽¹⁰⁾ Neto primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov ter brez odhodkov za obresti in odhodkov za ciklično brezposelnost.

bi smela negativno vplivati na naložbe, temveč bi se morala doseči z omejevanjem rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov glede na srednjeročno rast potencialnega proizvoda. Države članice bi morale upoštevati tudi začasno naravo podpore, ki se zagotavlja z nepovratno finančno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost (nepovratna sredstva). Komisija bo pri spremljanju, ali so fiskalni rezultati skladni s priporočili glede javnih financ, upoštevala potrebo po ohranjanju naložb.

Specifična priporočila za države za leto 2024 bodo zagotovila tudi smernice v zvezi s fiskalnimi stroški energetskega ukrepanja. Če bodo veleprodajne cene energije ostale stabilne in se bodo nižji stroški energije prenesli na maloprodajne cene, kot je trenutno predvideno, bi bilo treba energetske državne podporne ukrepe v letu 2024 nadalje postopno odpravljati, s tem povezani prihranki pa bi morali prispevati k zmanjšanju javnofinančnih primanjkljajev. Če cene energije ponovno zrastejo in podpore ne bo mogoče v celoti odpraviti, bi bilo treba s ciljno usmerjenimi ukrepi zaščititi le ranljiva gospodinjstva in podjetja, medtem ko bi se bilo treba izogibati širše zasnovanim ukrepom, kot so bili uvedeni leta 2022. Tak ukrep bi zmanjšal javnofinančne stroške, prinesel spodbude za energijske prihranke ter omogočil postopno in trajnostno prilagajanje gospodarstva v omejenem obdobju.

Komisija poziva Svet, naj potrdi ta pristop.

6. Dosledno izvajanje postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem

Komisija se je spomladi 2022 zavezala, da bo presodila, ali bo smiselno spomladi 2023 predlagati začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, zlasti ob upoštevanju skladnosti s specifičnimi priporočili za države glede javnih financ, ki jih je Svet naslovil na države članice 12. julija 2022. Komisija stalno spremlja gospodarske in proračunske položaje držav članic, pri čemer se sklicuje tudi na mnenja Komisije o osnutkih proračunskih načrtov držav članic euroobmočja, v katerih je pozvala k sprejetju potrebnih ukrepov v okviru nacionalnih proračunskih postopkov, da se zagotovi skladnost proračuna za leto 2023 s specifičnimi priporočili za države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2022. Komisija bo v okviru spomladanskega cikla nadzora v skladu s členom 126(3) PDEU ocenila izpolnjevanje meril glede primanjkljaja in dolga. Ob upoštevanju vztrajno visoke negotovosti glede makroekonomskih in proračunskih obetov Komisija na tej točki meni, da se odločitev o tem, ali naj se za države članice začne postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, to pomlad ne bi smela sprejeti. Hkrati bo Komisija Svetu predlagala, naj spomladi 2024 na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 in v skladu z veljavnimi pravnimi določbami začne postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Države članice bi morale to upoštevati pri izvrševanju svojih proračunov za leto 2023 ter pri pripravi programov stabilnosti in konvergenčnih programov letos spomladi ter osnutkov proračunskih načrtov za leto 2024 letos jeseni.

7. Naslednji koraki

V tem sporočilu so določene predhodne smernice za fiskalno politiko za leto 2024, ki bodo po potrebi posodobljene v okviru pomladanskega svežnja evropskega semestra maja 2023. Posodobljene smernice bodo še naprej odražale svetovne gospodarske razmere,

posebne razmere v vsaki državi članici ter napredek pri razpravi o pregledu okvira ekonomskega upravljanja ter razpravi o politikah, ki trenutno poteka. Razvoj gospodarskih in proračunskih obetov se bo pozorno spremljal in ustrezno upošteval. Države članice so pozvane, da te smernice upoštevajo v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih.

Dodatek

A. Dodatne preglednice, ki jih je treba vključiti v programe stabilnosti in konvergenčne programe za leto 2023

Poleg zahtevanih proračunskih podatkov iz napovedi za obdobje programa stabilnosti ali konvergenčnega programa je treba vključiti tudi ustrezne ocene za tekoče leto, skupaj z rezultati za obdobje 2020–2022 (v skladu s preglednicami uradnih obvestil o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem). Preglednice je treba po možnosti predložiti Komisiji prek namenske spletne aplikacije.

Preglednica učinka mehanizma za okrevanje in odpornost na projekcije programa – NEPOVRATNA SREDSTVA

Prihodki od nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost, kot so vključena v projekcije prihodkov							
Gotovinska izplačila nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost s strani EU							
Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1							
Vmesna potrošnja P.2							
Socialna plačila D.62 + D.632							
Odhodki za obresti D.41							
Subvencije, odhodki D.3							
Tekoči transferji D.7							
TEKOČI ODHODKI SKUPAJ							
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g							
Kapitalski transferji D.9							
SKUPNE NALOŽBE V OSNOVNA SREDSTVA							
Drugi stroški, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov							
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke							
Finančne transakcije							

Preglednica učinka mehanizma za okrevanje in odpornost na projekcije programa – POSOJILA

Denarni tok iz posojil mehanizma za okrevanje in odpornost, predvidenih v okviru programa (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Izplačila posojil mehanizma za okrevanje in odpornost s strani EU							
Vračila posojil mehanizma za okrevanje in odpornost EU							
Odhodki, financirani s posojili mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1							
Vmesna potrošnja P.2							
Socialna plačila D.62 + D.632							
Odhodki za obresti D.41							
Subvencije, odhodki D.3							
Tekoči transferji D.7							
TEKOČI ODHODKI SKUPAJ							
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g							
Kapitalski transferji D.9							
SKUPNE NALOŽBE V OSNOVNA SREDSTVA							
Drugi stroški, financirani s posojili mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov							
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke							
Finančne transakcije							

Opombe: obvezno je treba predložiti podatke o spremenljivkah v krepkem tisku; predložitev podatkov o drugih spremenljivkah ni obvezna.

B. Dodatne informacije, ki jih je treba vključiti v programe stabilnosti in konvergenčne programe za leto 2023

Države članice so pozvane, da predložijo informacije o: (i) letnih proračunskih stroških, povezanih z ljudmi, ki so zbežali iz Ukrajine, izražene po glavnih kategorijah ESR, na katere ti stroški neposredno vplivajo ter (ii) številu ljudi, ki jih gostijo na letni ravni. Ti proračunski stroški bi morali biti omejeni na tiste, ki so neposredno povezani s pritokom ljudi, ki bežijo iz Ukrajine, in so neposredna posledica tega pritoka, ki je brez primere doslej. Predložitev teh informacij bi Komisiji omogočila, da te proračunske stroške upošteva pri oceni programov stabilnosti in konvergenčnih programov za leto 2023 ter napredka pri izvajanju specifičnih priporočil za države za leto 2022.